Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración
Carpetas Nos. 2352 de 2017 y 1460 de 2016

Versión Taquigráfica N° 1235 de 2017

CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA

Se modifican artículos de la Ley Nº 17.823, de 7 de setiembre de 2004

DÍA DEL TRABAJADOR PORTUARIO

Se declara el 21 de julio de cada año

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 4 de octubre de 2017

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señor Representante Ope Pasquet, Vicepresidente.
MIEMBROS:	Señores Representantes Pablo D. Abdala, Susana Andrade, Cecilia Bottino, Catalina Correa, Gastón Cossia, Martín Couto, Darcy de los Santos, Pablo Díaz, Daniel Radío y Javier Umpiérrez.
INVITADOS:	En representación del Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y del Adolescente, señores Ana Olivera, Subsecretaria del Ministerio de Desarrollo Social, doctor Eduardo Cavalli, representante del Poder Judicial, Sergio Lijtenstein, asesor de Subsecretaría del Ministerio de Educación y Cultura, Marcelo Ventos, representante de ANONG y Lucía Vernazza, representante de UNICEF.
SECRETARIA:	Señora María Eugenia Castrillón.
PROSECRETARIO:	Señor Manuel Nande.

SEÑOR PRESIDENTE (Ope Pasquet). Habiendo número, está abierta la reunión.

Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se lee)

(Ingresan a sala representantes del Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y del Adolescente)

——La Comisión tiene el gusto de recibir a la señora Ana Olivera, subsecretaria del Mides; al señor Eduardo Cavalli, representante del Poder Judicial; al señor Sergio Lijtenstein, asesor de la Subsecretaría del MEC; al señor Marcelo Ventos, representante de Anong; y a la señora Lucía Vernazza, representante de Unicef, quienes han solicitado ser recibidos para expresar sus opiniones acerca del proyecto de ley a estudio de la Comisión, por el que se introducen modificaciones al Código de la Niñez y la Adolescencia.

SEÑORA SUBSECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL (Ana Olivera). Soy subsecretaria del Ministerio de Desarrollo Social y copresidenta del Consejo Nacional Consultivo Honorario, junto con Edith Moraes, subsecretaria del MEC, que en este momento no se encuentra en el país.

Antes que nada, voy a hacer una breve introducción para presentarnos. Integramos un organismo que se creó a partir de la aprobación del Código. En el año 2004 se aprobó el Código de la Niñez, y en 2007 se instaló nuestro Consejo. Da la casualidad que en ese momento también me tocó integrarlo porque era subsecretaria del recientemente creado en 2005 Ministerio de Desarrollo Social, y Felipe Michelini lo copresidía. Digo copresidía porque la ley da al Ministerio de Educación y Cultura la responsabilidad de ser el facilitador y en nombre del Ejecutivo estar al frente de este Consejo. Como son dos los miembros del Ejecutivo que deben integrarlo, y recién se creaba el Ministerio de Desarrollo Social, se entendía que nosotros debíamos integrarlo.

La ley de creación establece la presencia del INAU, en aquel momento Iname. Hoy el viejo Sirpa ya no depende del INAU, por lo tanto, como no está en la ley, participa como invitado en nuestro Consejo porque, sin duda, tiene bastante para aportarnos. También lo integran la sociedad civil organizada a través de Anong, el Poder Judicial su actual representante es Eduardo Cavalli, ministro del Tribunal de Apelaciones; en el momento de la creación del Consejo estaba el doctor Pérez Manrique, quien fue parte del equipo de redacción de la ley , Unicef, Anep y el Instituto Morquio. En estos años, Gabriela Garrido, representante del Instituto Morquio, nos ha planteado la necesidad de invitar al Ministerio de Salud Pública así se ha hecho , y también hemos invitado a la Fiscalía, que ha nombrado sus representantes. También participan el Colegio de Abogados y el Congreso de Intendentes. Los que estamos aquí somos miembros plenos.

Como ustedes saben, a este Consejo le compete velar por el cumplimiento del Código que se aprobó. También tiene otras competencias simultáneas, por ejemplo, ser consultado preceptivamente a la hora de elaborar el plan de infancia y adolescencia, lo que ha sucedido. Lamento no haber traído el paquete de planes, pero lo enviaré. El Plan Nacional de Primera Infancia, Infancia y Juventud, que presentamos en diciembre del año pasado, fue elaborado por el Consejo Nacional de Políticas Sociales y contó con la activa participación de quienes no son miembros del Ejecutivo de este Consejo y con un debate en el territorio nacional, no solo en Montevideo.

En lo que va de este período, el Consejo ha tenido un funcionamiento regular y permanente. Por eso hemos ido incorporando como invitados a otros participantes que hacen al control, seguimiento y monitoreo, y también para dar cuenta de los compromisos internacionales que tiene nuestro país como signatario de la Convención sobre los Derechos del Niño. Nos hemos dado una agenda de trabajo bastante importante.

Una de las grandes preocupaciones que hemos tenido como Consejo está vinculada con los menores en conflicto con la ley y con las medidas no privativas de libertad porque, tal cual lo establece nuestro Código, la privación de libertad debe ser la última medida. Pensamos que esta problemática no se está abordando de la forma que nosotros entendemos. También nos preocupa cómo se va a desarrollar el nuevo proceso penal que, de acuerdo con nuestra interpretación, será más duro para los adolescentes que para los adultos.

SEÑOR CAVALLI (Eduardo). Nuestra preocupación viene de la mano del cumplimiento de la normativa internacional suscrita por el Uruguay. Me refiero a la Convención sobre los Derechos del Niño y, además, al cumplimiento de las reglas de Beijing, que fueron adoptadas por Naciones Unidas en 1985.

Como ustedes saben, la Convención supuso la creación de un comité de expertos sobre los derechos de los niños, que cada tanto tiempo formula observaciones generales, a partir de los informes país.

Nos preocupan las modificaciones que se plantean en el proyecto de ley. En la modificación al segundo inciso del literal D) del artículo 76 se establece: "La privación de libertad como medida cautelar procederá en los procesos iniciados por la presunta comisión de las infracciones previstas en el artículo 116 bis de este

Código". De acuerdo con el documento que tengo aquí, ese artículo no habría sido modificado; la redacción que tiene es de la Ley Nº 19.055.

Naciones Unidas dice que la adopción de medidas cautelares es facultad del Poder Judicial, es decir, del órgano aplicador de las sanciones. La aplicación de la Ley Nº 19.055 ha traído como consecuencia la privación de libertad preceptiva. El ilícito que mayormente cometen los adolescentes que nos preocupa a todos es la rapiña. En las visitas que hacemos a los centros de reclusión de adolescentes, y también en nuestro trabajo diario, hemos advertido casos de adolescentes que son traídos del interior y privados de libertad por cometer delitos contra bienes de escaso valor. A veces la rapiña se lleva a cabo bajo amenaza física, sin intervención de armas. Hoy tenemos privado de libertad cautelarmente con perspectiva de estar un año preso a un chico de dieciséis años por amenazar y quitarle un cajón de morrones a quien lo tenía. También se ha dado algunos casos de adolescentes en situación de calle, con sus derechos totalmente vulnerados, que rapiñan $ 200 para comer y demás. No se trata solo de la cuestión humanitaria que está detrás de esto, también hay una cuestión de legalidad de la Convención. La aplicación automatizada de la privación de libertad tiene una consecuencia que Naciones Unidas quiere prever. No estamos diciendo que haya que mirar para el costado, sino que es obvio que si un adolescente comete una infracción debe haber una respuesta de parte del Estado. El asunto es cuando la respuesta es la privación de libertad; traemos a chicos del interior del país por algún ilícito, los alejamos del poco contacto familiar que tienen en su experiencia vital por deficiencia de las familias lamentablemente el caso se repite; son adolescentes que están en una situación de vulneración, desconectados de una familia integradora que los oriente y les dé valores y de pronto los llevamos a lugares de reclusión en los que van a compartir con chicos que están más asociados al crimen organizado, narcotráfico y demás. ¿A quiénes van a recurrir? A ellos.

Además, el adolescente está en una etapa de vida esto lo dicen los técnicos; yo repito lo que ellos afirman en la que trata de imitar e integrarse a grupos. Como ustedes saben, la delincuencia juvenil refiere a chicos que en general delinquen en forma conjunta, en barra no lo hacen en forma solitaria , porque necesitan de ese tipo de asociación.

Por lo tanto, el mecanismo de aplicación preceptiva de la privación de libertad para algunos ilícitos podría ser perjudicial para la propia sociedad cuando se le devuelve a un chico que ha pasado por un período de reclusión, pues quizás lo ponga en una situación en la que el adolescente vulnera más derechos que antes, algo que es contrario a la finalidad que se busca con el artículo 79.

Otro capítulo que consideramos fundamental tiene que ver con el segundo inciso del literal C) del artículo 76, que figura en el artículo 2° del proyecto de ley, que establece: "Culminada la audiencia de formalización, se efectuará un informe técnico, el cual deberá realizarse en un plazo máximo de quince días e incluirá una evaluación médica, psicológica, socioeconómica, familiar y educativa".

En la temática adolescentes en conflicto con la ley penal, es fundamental saber qué hacer con el adolescente. La finalidad del proceso es que el adolescente no vuelva a cometer ilícitos, respete los derechos humanos, se integre de nuevo a la sociedad y elimine de su vida ese tipo de inconductas que afectan los derechos de los demás.

Con los adultos el problema es más sencillo porque ustedes establecen penas en el Código Penal el hurto simple tiene un mínimo de tres meses, y saben que a partir de allí el juez debe aplicar una pena, que es la privación de libertad , pero con los adolescentes hay una serie de medidas a disponer. No corresponde solo a los abogados ver cuál es la medida efectiva; cuando hablo de abogados me refiero a los jueces, fiscales y defensores que, junto con el adolescente, son los cuatro sujetos del proceso.

Es fundamental que exista multidisciplinariedad en la elaboración de la respuesta que tendrá el Estado frente al adolescente que infrinja la ley penal. La experiencia indica que el Inisa está trabajando en forma fantástica con informes muy completos, que inclusive superan los del Poder Judicial; lo digo con total franqueza. Se advierte que hay muy buena formulación de los informes y se plantea un plan de trabajo sobre qué hacer a futuro, que también incluye a la familia del adolescente, el medio social en el que se desenvuelve, qué acciones es necesario realizar, y cómo es su acceso a la salud y educación.

En el seno del Consejo hemos planteado la posibilidad de que este informe sea preceptivo y lo elabore el Inisa, porque va de la mano del proceso acusatorio. La filosofía acusatoria dice, por ejemplo, que si un adolescente cometió una infracción hay que dar una respuesta. ¿Cuál? Si no recuerdo mal, la ley de creación

del Inisa dice que el objetivo esencial es la inclusión de los adolescentes. Por lo tanto, será el propio Estado uruguayo el que elabore esa respuesta y resuelva en base a ese informe con el control de legalidad y mérito que pueda existir y a la pretensión que el fiscal presente en el proceso.

Entendemos que si podemos unificar estos informes en el Inisa, los beneficios serán muchos.

Uruguay tuvo una evolución, que comenzó en 1934 con el Código del Niño, que estableció la llamada justicia de menores. En 1990 ratificamos la Convención sobre los Derechos del Niño, que maneja un idioma que es diferente a nuestras tradiciones jurídicas, porque refiere a un proceso acusatorio; ellos se imaginan el proceso penal como acusatorio y solo acusatorio. Además, se señala que es materia penal cuando un adolescente comete un delito.

En 1995, en nuestro país se estableció un procedimiento legal siguiendo las normas de la Convención recuerdo la ley de seguridad ciudadana , y en 2004 tuvimos el Código de la Niñez y la Adolescencia, que marcó un vuelco fundamental. Se establece que hay una competencia de adolescentes infractores en el interior del país la desempeñan los juzgados penales y una competencia de protección de derechos, que la asumirá la materia familia. ¿Por qué este cambio que, obviamente, supuso el cumplimiento de la Convención?

Esto fue originado en que es muy fácil tentarse a establecer medidas privativas de libertad o castigo en base al beneficio del adolescente. Es un contrasentido que las Naciones Unidas quiere evitar en forma continua a través de sus instrumentos, diciendo que esto es materia penal. La protección de los derechos es otra materia.

Esta evolución en la implementación del Código, en la que he participado, se terminaría de concretar ahora en el literal C) del artículo 22 del proyecto, con el pasaje de la segunda instancia a la materia penal, siguiendo un poco el modelo de Costa Rica. Es decir, hace la especialización dentro de la materia penal.

En Montevideo tenemos cuatro juzgados de adolescentes, que pasarían a ser juzgados penales especializados en adolescentes, y en el interior del país serían los juzgados penales no se pueden crear juzgados especializados en adolescentes ; como habría varios por zona, tal vez a través de una acordada la Corte pueda decir que los primeros turnos de tales lugares serán especializados en adolescentes. Esto implicará que aunque el número de casos de adolescentes no sea suficiente para justificar un juzgado, todos los juzgados penales intervendrán en los delitos de esa jurisdicción territorial, pero uno se especializará cuando en el delito participe un adolescente.

En segunda instancia ocurrirá lo mismo, es decir, pasará a ser materia de los tribunales penales.

Con la divergencia de competencias que hoy tenemos la segunda instancia para adultos está en penal y la segunda instancia de adolescentes está en familia , la experiencia indica que han sucedido algunas cosas curiosas, por decirlo en forma bondadosa. Por ejemplo, una madre y su hijo adolescente importan éxtasis; la madre es procesada sin prisión y su hijo adolescente, por aplicación de la ley, es procesado y privado de libertad durante mucho tiempo. En estos momentos, en el tribunal donde estoy, tenemos a estudio el caso de un adolescente que está preso como coautor de un homicidio, y el autor del homicidio aún no ha sido procesado por la justicia de adultos. Tuvimos casos de adolescentes procesados por encubrimiento de delito, pero la justicia penal de adultos entendió que el adulto no cometió ese delito. Es decir, se procesó al adolescente por encubrir un delito que habría cometido un adulto que nunca fue procesado.

Por esa falta de sintonía justificamos la necesidad de que lo penal, aunque sea especializado en adolescentes, estrictamente sea de materia penal y que la protección sea materia de familia.

SEÑORA VERNAZZA (Lucía). Como integrante del equipo de Unicef quiero reforzar algunos de los conceptos mencionados por el doctor Cavalli, especialmente el que tiene que ver con la privación de libertad preceptiva como medida cautelar para los adolescentes.

Como Unicef venimos señalando desde hace algunos años que hubo algunas leyes especialmente, la Ley N° 19.055 , que en materia penal juvenil son regresivas, y que violan, atentan y se chocan directamente con la Convención sobre los Derechos del Niño. El Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas hace una recomendación a Uruguay para derogar dicha ley.

Los artículos 37 y 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño definen un proceso especial penal juvenil para adolescentes. Decir que la privación de libertad es el último recurso no significa desconocer que es necesario un derecho penal para adolescentes y que quienes cometen delitos gravísimos deben pasar por el proceso penal, recibir un castigo; inclusive, se admite la privación de libertad, pero esta se restringe especialmente a los delitos que atentan contra la vida humana. Esto tiene una explicación.

¿Por qué la comunidad internacional hace esta salvedad y dice que un adolescente solo puede ser privado de libertad cuando comete un delito grave? Esto se basa en la ciencia y en lo que se ha denominado segunda ventana de oportunidades de desarrollo cerebral. Respecto a la adolescencia los científicos hablan de una segunda ventana de oportunidades, que es cuando el cerebro se termina de conformar para el resto de su vida; las experiencias que los adolescentes tengan en esta etapa de su vida, determinarán su comportamiento durante la adultez.

La comunidad internacional cree que la privación de libertad no es el ámbito adecuado para que un adolescente se desarrolle.

Desde hace un tiempo Uruguay está haciendo un esfuerzo importante, que nosotros acompañamos, por protocolizar y reforzar el sistema de penas no privativas de libertad. Nosotros y las autoridades somos conscientes de que existe una debilidad importante en el desarrollo de programas de penas no privativas de libertad. Desde hace algo más de un año se está trabajando en forma muy fuerte para protocolizar las sanciones no privativas de libertad para que se implementen en todos los programas, y sean acordadas con el Poder Judicial a efectos de que este tenga las garantías de que se cumplirán.

Me parece importante mencionar esto porque también manejamos la hipótesis que indica que la excesiva utilización de privación de libertad también se justifica en la desconfianza en las penas no privativas de libertad, inclusive, en el control y responsabilidad de las medidas cautelares.

Lo último que deseo manifestar es que el derecho internacional pone especial énfasis en un sistema penal diferente para los adolescentes, con otras características, y dando importancia a la libertad. Si el proyecto que discutimos sigue adelante así como está, Uruguay estaría siendo más duro con los adolescentes que con los adultos, pues admitiría una privación de libertad que no se justificaría por un riesgo de escaparse, de alterar la prueba, etcétera, sino por el delito que se sospecha que cometió un adolescente.

Además, las condiciones en las que los adolescentes viven su privación de libertad cautelar son inadmisibles. Los lugares no son adecuados, y eso ha sido señalado por muchos organismos. Pero hay otro problema: mientras los adolescentes están cumpliendo una medida cautelar privativa de libertad se supone que aún no son culpables y, por lo tanto, no se pueden desarrollar actividades.

Los invito a conocer al CIED, que es el lugar donde los adolescentes transitan la privación de libertad cautelar, para reflexionar sobre este tema.

SEÑOR VENTOS (Marcelo). Este tema ha sido considerado por el Consejo Consultivo Honorario durante los últimos años, y hay consenso entre los distintos actores que lo conformamos. Es el único organismo que por ley incluye al Poder Judicial, al Poder Ejecutivo y a la sociedad civil, lo que da cuenta del nivel de representatividad de los distintos actores vinculados con la Convención sobre los Derechos del Niño. Lo que plantea el doctor Cavalli, que es el experto en esta materia, da cuenta de este proceso y, nosotros, desde la sociedad civil, lo ratificamos.

Entendemos que el proceso de reflexión que hizo la ciudadanía uruguaya con relación a no bajar la edad de imputabilidad de adolescentes entra en contradicción con esto, más allá del proceso colectivo que la ciudadanía uruguaya se dio hace unos años. Como decía el doctor Cavalli, en realidad, en este escenario habría sido beneficioso para los adolescentes que se bajara la edad de imputabilidad para no llegar al nivel de privación de libertad establecido por este marco legislativo, que es diferente de aquel del mundo adulto. Por tanto, ratificamos la importancia de que el Parlamento busque alguna forma de articular las recomendaciones internacionales y lo que la ciudadanía uruguaya expresó a través del referéndum en cuanto a la no baja de la edad de imputabilidad, pero sobre todo, entendemos que es necesario reforzar las medidas pedagógico educativas que requieren los adolescentes para que realmente sean restablecidos a los procesos ciudadanos, a fin de lograr la cohesión social que todos buscamos.

SEÑOR LIJTENSTEIN (Sergio). Quiero ser sintético y muy franco. Creo que hay un par de elementos que considero son mensajes fuertes que deberían quedar claros.

A vuelo de pájaro, me voy a referir a tres ítems del último documento del Comité de los Derechos del Niño, referido a las observaciones finales sobre los informes periódicos del país.

En el numeral 7 de este informe, relativo a la condición jurídica de la Convención, el Comité reconoce "que la Suprema Corte de Justicia ha concluido que los tratados internacionales de derechos humanos gozan de rango constitucional en el ordenamiento jurídico interno […]". Esto, que era una tesitura de buena parte de la doctrina jurídica, fue explicitado por la Suprema Corte de Justicia. Por supuesto que hay insuficiencias en la aplicación de esta postura en el sistema de justicia en su conjunto, pero hoy es un dato ya plasmado.

En el apartado referido a la administración de la justicia juvenil, los expertos del Comité de los Derechos del Niño señalan: "Los cambios en la clasificación de determinados delitos graves que pasan a considerarse delitos muy graves, lo cual tiene efectos negativos, en especial en la prisión preventiva obligatoria". Esto hace referencia a las normas, en particular a la Ley N° 19.055, ya mencionada. En ese sentido, el Comité recomienda al país: "que adopte todas las medidas necesarias para velar por que su legislación esté en plena conformidad con los principios y disposiciones de la Convención […]". Creo que prácticamente no hay discordia en la doctrina en cuanto a que la Ley N° 19.055, que incorpora el artículo 116 bis al Código de la Niñez y la Adolescencia, colide con varias disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Esto, traducido en términos prácticos, quiere decir que si en determinada circunstancia una parte activa legitimada hace la defensa de un adolescente y aduce la inconstitucionalidad de la Ley N° 19.055 que se está aplicando, cabe la hipótesis de que, reconociendo el rango constitucional de la Convención sobre los Derechos del Niño en tanto tratado internacional de derechos humanos, no sería para nada descabellado pensar que la Suprema Corte de Justicia lo declarara inconstitucional, argumento jurídico que hasta ahora hasta donde yo conozco no ha sido puesto en práctica. Definitivamente, esto es bastante plausible.

Como contrapartida, el Comité sobre los Derechos del Niño en concordancia con lo que señalaba Lucía Vernazza sugiere en las observaciones finales que "promueva medidas sustitutivas de la privación de libertad, como la remisión a procedimientos extrajudiciales, la libertad vigilada, la mediación, el apoyo psicosocial […]"; esto se desarrolla en el literal b) del numeral 72.

Con toda franqueza, no querría estar en los zapatos de los legisladores; sé que están legislando en esta materia con el reloj de arena corriendo y con poca arena del lado de arriba, porque a partir del 1° de noviembre comienza a regir el nuevo Código del Proceso Penal, al que están haciendo los últimos retoques para que se ponga en marcha.

Creo que como sociedad deberíamos considerar los ejemplos flagrantes de inconsistencia en las respuestas que estamos dando en materia de justicia penal adolescente. Ojalá que en el Senado se dé algún paso de sentido común en relación a la justicia adolescente con relación al nuevo Código del Proceso Penal. Allí ya no estamos incrementando penas a los adolescentes, sino que estamos imponiendo una mecánica de justicia más gravosa para los adolescentes que para los adultos. Esto está definitivamente desequilibrado respecto a tesituras que vienen de muy larga data, desde que el artículo 43 de la Constitución estableció: "La ley procurara que la delincuencia infantil esté sometida a un régimen especial en que se dará participación a la mujer"; el doctor Cavalli me aclaraba que eso significa que los menores no pueden estar recluidos en los mismos establecimientos de privación de libertad que los adultos. Este artículo fue incorporado en una Constitución muy anterior y fue mantenido en la Constitución que hoy nos rige, sin ser modificado. En el sistema de justicia uruguayo hay conciencia de la finalidad y especificidad diferentes que tienen el proceso y las penas en el proceso penal adolescente respecto del proceso penal del adulto, pero las medidas parciales, los parches y las resoluciones puntuales han ido deformando ese sistema y hoy nos encontramos con un panorama de conjunto donde el esqueleto está francamente desarticulado. Por esta razón, pienso que debemos encontrar algún mecanismo como los informes preceptivos que señalaba el doctor Cavalli , en el que actúe la Fiscalía, incluso para hacer cuestionamientos cuando sea del caso hacerlos, que dé alternativas y no establezca de modo preceptivo una única medida frente a la carátula de ciertos casos del proceso penal juvenil. Esta sería una respuesta mucho más acorde con la tradición jurídica uruguaya y con los compromisos internacionales que el país asumió.

SEÑORA SUBSECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL. Las instituciones que hoy están representadas aquí, más otras que integran nuestro Consejo, también son parte de la Comisión Asesora Intergubernamental del Inisa, que cuando se creó por ley integraba el Sirpa. Los temas que hoy planteó la representante de Unicef los conversamos habitualmente aquí, porque la Comisión se reúne en el Parlamento. La preocupación que estamos hoy reflejando aquí es la misma que tiene nuestra Comisión Intergubernamental, donde además hemos abordado otros temas. Uno de ellos es el peligro de superpoblación del centro adonde llegan aquellos que aún no han sido procesados, con la extensión de las medidas cautelares. Este es un efecto colateral.

Lo programático y todo lo que tiene que ver con la Convención es lo que aquí se señaló. Hoy tenemos cuatrocientos cincuenta adolescentes privados de libertad; es la misma cantidad que tiene Francia con sesenta millones de habitantes. Ello da cuenta de lo que podría suceder si se extiende el plazo de noventa días que tenemos para las medidas cautelares; esta es otra preocupación que queremos dejar sentada.

No hice mención a Francia por casualidad. Desde la Comisión Intergubernamental y del Estado estamos intentando por todos los medios trabajar con otras experiencias. El Inisa estuvo trabajando con la experiencia italiana y francesa, que son bastantes similares en cuanto a la importancia que tienen las medidas no privativas de libertad con respecto a las privativas. No estamos diciendo que Francia tiene solamente cuatrocientos cincuenta adolescentes en conflicto con la ley, sino que tiene una variada experiencia en cuanto a medidas no privativas de libertad, al igual que Italia.

Como decía Lucía Vernazza, Unicef está dando apoyo en la realización de un protocolo vinculado con las medidas no privativas de libertad para los adolescentes. No somos un Consejo formal y ustedes no votaron la creación de un Consejo para juntarse una vez por mes sino que, realmente, el centro de nuestros desvelos está en la primera infancia, en la infancia y en la adolescencia. Así lo sentimos, y de ahí la necesidad, primero que nada, de tener visibilidad frente a ustedes, que no la hemos tenido. Además, tenemos otras aspiraciones que presentamos al presidente de la Cámara quizás en algún momento estas puedan reflejarse , como la existencia de una bancada bicameral vinculada con estos temas. Sé que esto excede a esta Comisión, pero tiene que ver con la importancia y el centro que entendemos deben tener los temas de infancia, primera infancia y adolescencia para el conjunto de la sociedad.

SEÑOR CAVALLI (Eduardo). Quiero hacer una serie de aclaraciones.

Quizá se tenga la percepción de que si alguien no es procesado con prisión no pasa nada. Aquí lo que planteamos es una medida alternativa a la privación de libertad. Inclusive, el Inisa está trabajando con dispositivos electrónicos de ubicación y en imponer una especie de contrato al joven como se hace en Italia para que vaya a estudiar, para que se integre; esa es la obligación. Obviamente, en caso de que incumpla esa otra cautela, siempre está la posibilidad de la privación de libertad.

No es que queramos que no pase nada. Si un adolescente comete una infracción a la ley penal debe pasar algo, el Estado debe responder ante esa infracción. No es una posición abolicionista. Todo lo contrario, es hacer algo más idóneo para la situación del adolescente.

Francamente, no estoy en condiciones de citar ahora como correspondería número de sentencia y demás, pero la Corte ha tenido planteos de inconstitucionalidad por la aplicación de la prisión preventiva preceptiva, aunque no ha llegado a sentencia porque el proceso adolescente es más rápido en el tiempo que el proceso de declaración de inconstitucionalidad de la ley. Entonces, como está en sesenta o noventa días la duración máxima hoy la experiencia indica eso , la Corte no llega en ese plazo y ha declarado carente de objeto el pedido de declaración de inconstitucionalidad porque ya no se puede aplicar.

Según jurisprudencia bastante firme de la Corte, la declaración de inconstitucionalidad hace al futuro del dictado de la sentencia y, como el proceso ya terminó, no tendría sentido hacer la declaración de inconstitucionalidad para ese caso concreto.

La intervención de la mujer refería a que, lamentablemente, hasta la década del treinta la privación de libertad de los adolescentes o de menores, como se hablaba en ese momento, se hacía con los adultos y, obviamente, había cualquier tipo de vejámenes en nuestras cárceles. Esa fue la razón por la cual se quiso recrear un hogar propio del positivismo que reinaba en la década del treinta en Uruguay, que inspiró esa reforma constitucional y, además, el Código del Niño del año 1934.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Darcy). Saludo la presencia del Consejo y les agradezco la exposición realmente clara y contundente que realizaron.

En función de que en la presentación del Consejo la señora subsecretaria Olivera planteó la integración del INAU, quisimos cotejar si coincidía con lo planteado aquí y, en definitiva, pudimos comprobar porque accedimos a material que no teníamos presente que, indudablemente, existe coherencia entre la posición del INAU y la presentación que hizo el Consejo a esta Comisión.

SEÑOR ABDALA (Pablo). Me sumo a la bienvenida al Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y del Adolescente.

Creo que estamos frente a una solución defectuosa que aprobó el Senado de la República, como ha quedado de manifiesto. Tuvimos noticia de esa circunstancia la semana pasada, cuando empezamos a tratar este proyecto de ley, en función de que compareció el Inisa y nos hizo advertencias del mismo tenor de las que el Consejo ha ratificado y profundizado en la mañana de hoy, así que agradezco mucho la ilustración y la información.

Quiero preguntar con relación a los antecedentes, porque me parece que sobre los temas de sustancia han quedado las cosas muy claras. Me llama la atención que, realmente, estemos frente a una solución regresiva como aquí se decía , no solamente desde el punto de vista del fondo del asunto, sino también con relación al punto de partida. Este es un retroceso normativo con relación a lo que estaba vigente hasta este momento. La eventualidad o el riesgo de que, precisamente, se elimine el plazo de los noventa días de las medidas cautelares configuraría un grave retroceso desde el punto de vista de la protección de los derechos del niño y de las posibilidades de reinserción y de reeducación de los menores en conflicto con la ley. En ese sentido, creo que todos tenemos que actuar. Por supuesto, estamos condicionados por la premura de los plazos; tenemos una urgencia relativa o considerable, a los efectos de enmendar esta situación, pero creo que estamos a tiempo de hacerlo. También adelanto que no solo esa es mi voluntad, sino que he advertido que es la del conjunto de la Comisión.

Las dos consultas concretas que quiero hacer tienen que ver con la forma en que se llegó a este proyecto, que primero habrá sido anteproyecto y después remitido al Parlamento. Todos sabemos que hay una comisión de implementación del Código del Proceso Penal que analiza estas cosas, que ha definido los ajustes al texto vigente oportunamente aprobado por el Parlamento. Allí está el Poder Ejecutivo. Entonces, llama un poco la atención lo digo sin la más mínima intención aviesa o cosa que se le parezca, sino con el más sentido absolutamente constructivo y objetivo que se haya dado esta suerte de descoordinación, porque el mismo Poder Ejecutivo que actúa en el ámbito del Consejo, y que en algún sentido se vincula con el Inisa en forma directa desde el punto de vista de que ejerce sobre él la tutela administrativa , por otro lado ha contribuido a corredactar una solución de estas características. También llama la atención que esto haya pasado por el tamiz del Senado de la República.

Concretamente, me gustaría saber si el Consejo recabó opinión del Poder Ejecutivo, que trabajó en esta solución, o simplemente se notificó de esta realidad cuando el proyecto ya estaba en el Senado o después. Con relación al trámite en el Senado de la República, me interesaría saber si ustedes fueron recibidos por el Senado y si allí hicieron estos planteamientos tan claros y categóricos que, en ese caso, habrían sido desoídos o pasados por alto por los señores senadores; quiero creer que no. Me interesa mucho saber esto porque tiene que ver con la historia fidedigna de la ley, sin perjuicio de lo cual lo que pasó, pasó, y está claro que esto tiene media sanción y que lo tenemos que corregir.

El Inisa nos trasmitió la semana pasada que va a hacer llegar a la Comisión alguna fórmula sustitutiva descuento que el Consejo tendrá acceso a esas fórmulas jurídicas que, eventualmente, van a venir porque supongo que podrá mejorarlas, enriquecerlas, complementarlas.

Más allá de las constancias, que me parece que han sido bastante notorias o elocuentes, quiero dejar estas dos consultas formuladas.

SEÑORA BOTTINO (Cecilia). Saludo a la delegación y les agradezco que hayan concurrido como Consejo.

Estábamos mirando los antecedentes del Senado y, en realidad, había comparecencias de Unicef, pero no del Consejo en su conjunto. Nosotros somos segunda Cámara. Generalmente, cuando esta comienza a intervenir

ya sea que el tratamiento empiece por Diputados o por el Senado , suceden estas cosas: se empiezan a notar cuestiones que no estuvieron presentes cuando se inició el tratamiento del proyecto. Las delegaciones también solicitan ser recibidas y nos van ilustrando acerca de que en esta cuestión tenemos una complejidad, que es que los plazos nos juegan en contra.

La presencia de ustedes hoy fue muy aclaratoria para nosotros. Estábamos estudiando, fundamentalmente, la advertencia que ustedes hacen, que también hizo el Inisa. Sobre algunos de los planteos que realizó el señor diputado Abdala, quiero decir que también nosotros hemos tratado de averiguar el origen, cómo se llegó a la redacción, fundamentalmente del artículo 76. Sinceramente, nos preocupa que se pueda agravar la situación de los niños, niñas y adolescentes con respecto a la situación de los adultos.

Los ejemplos que ponía el doctor Cavalli nos alertan y, sinceramente, nos tienen que conmover. Estamos trabajando en ese sentido. Por lo menos, hay una consideración por parte de esta Comisión de recibir las observaciones que nos hizo el Inisa y que en este momento también se están realizando, a los efectos de tratar de corregirlas.

El INAU también manifestaba que a la hora de corregir el Código de la Niñez y la Adolescencia tuviéramos en cuenta las normas que contradecían o dirimían conflictivamente los mandatos de la propia Comisión de la Niñez y la Adolescencia. También desde esa institución ya se está advirtiendo en ese sentido, por lo que me parecía totalmente pertinente escuchar y recibir sugerencias de representantes del Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y del Adolescente creado por ley y que es nexo con este Parlamento , lógicamente en un proceso de discusión parlamentaria, donde estamos modificando normas referidas a ese código. Quería dejar constancia de estos aspectos.

SEÑOR COUTO (Martín). Me sumo a la bienvenida a la delegación. Realmente, es muy importante que hayan concurrido y creo que es un hecho a agradecer. Más allá de los tiempos, tiene que haber cosas muy por encima de los tiempos y que, entre otras cosas, nos puedan obligar a estar en este edificio o en el de enfrente durante más días, inclusive madrugadas, pero no pueden los tiempos presidir cómo trabajar sobre estos temas, sobre todo con los ejemplos que se han dado que en verdad son escalofriantes y que hablan no solo de un Poder del Estado sino del Estado en su conjunto. Por lo tanto, esto debería llamar a reflexión al sistema político y al sistema judicial.

Tengo tres consultas. El doctor Cavalli mencionaba dos ejemplos de situaciones actuales, no hablando de posibles situaciones si estas modificaciones se aprobaran. Entonces, la pregunta es cuán generales son estas situaciones. Es decir, con los ejemplos uno puede tener las excepciones que confirman la regla o puede hablar de la regla. La pregunta es básicamente esa, más allá de que supongo que no tenemos un procesamiento de datos estadísticos que permita decir a ciencia cierta de cuántos casos estamos hablando. Por lo menos, me gustaría saber cuál es la percepción del doctor Cavalli y del resto de la delegación sobre si esto es la generalidad o la regla. Por ejemplo, hay situaciones donde hay un adolescente al que se le considera coautor, pero no existe autor del delito, de la infracción.

En segundo lugar, quiero consultar a toda la delegación en función de su experiencia, del conocimiento y, probablemente, del ejercicio que tienen de lectura vinculada a investigaciones científicas qué impacto tiene no solo la medida de privación de libertad sino qué impacto distinto o adicional puede tener en un adolescente la privación de libertad cuando es por una medida cautelar, es decir, cuando el adolescente todavía no fue condenado.

Asimismo, se ha planteado la vinculación entre las medidas cautelares y los tiempos del proceso. Se ha manifestado que si el proceso es más largo que la medida cautelar podría pasar que un adolescente fuese liberado, cometiera otra infracción incluso grave o gravísima y después la Justicia lo condenara debido al procedimiento que no había terminado.

Mi tercera pregunta va dirigida al doctor Cavalli. En el caso de que el adolescente esté con medidas cautelares, ¿es posible acortar los plazos del procedimiento sin vulnerar las garantías del debido proceso?

Reitero mi profundo agradecimiento a la delegación.

SEÑORA SUBSECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL. Como la pregunta formulada por el diputado Abdala refiere directamente al Poder Ejecutivo, me corresponde contestarla.

Yo hablaba de la existencia de dos organismos cuya integración es bastante similar, aunque la Comisión Asesora tiene otros componentes.

El Consejo toma la decisión de venir a partir de lo que sucedió en el Senado. No imaginábamos que eso podía ocurrir, dado que había comparecido Unicef y también el Comité de los Derechos del Niño. Ustedes tendrán la versión taquigráfica de esas reuniones.

Los miembros del Poder Ejecutivo de ambas instituciones nos enteramos, en la Intergubernamental del Inisa y en el Consejo Nacional Consultivo, cómo afectaban las modificaciones a los adolescentes. Por lo que sabemos, durante la discusión en el Senado la comparecencia implicó un endurecimiento de la postura en esa Cámara. Quizás esto esté vinculado con otro tema que nosotros evitamos introducir hoy aquí.

Nuestro Consejo arrancó yendo por todo. ¿Qué quiere decir "yendo por todo"? Que, cuando se reunió la Comisión de Seguridad Interpartidaria, el Consejo le presentó una nota, a través de la Presidencia de la República, en la que planteábamos nuestra aspiración de derogar el tema del año por rapiña. Ahí nos enfrentamos tengo la misma franqueza que mi amigo, sentado a mí lado a la existencia de un acuerdo político vinculado con dicho asunto. Nosotros lo manifestamos a través de una nota firmada por las dos subsecretarias y por el resto de los integrantes de nuestro Consejo.

En el diálogo social al que como Poder Ejecutivo convocamos del que me tocó participar también lo planteamos en la misma dirección. Estamos convencidos de que eso sería lo coherente con el Código. Simultáneamente, se podría insistir en las medidas no privativas de libertad. Esto tiene mucho que ver con el Poder Judicial. Por suerte, tanto la Fiscalía como el Poder Judicial están representados en nuestro Consejo. De eso existe experiencia empírica.

Desde hace muchos años venimos hablando de las medidas no privativas de libertad. Recuerdo que en el primer Consejo Consultivo que me tocó integrar casi al final de ese período mantuvimos una reunión con la Fiscalía en la que vimos los datos que en ese momento había procesado el INAU. Estaban claros los resultados que se daban en el resto del país, donde se aplicaban medidas no privativas de libertad, y aún se sigue haciendo, porque el problema lo tenemos, básicamente, en el área metropolitana. También existe evidencia empírica en otros países que aplican las medidas no privativas de libertad. Por eso es importante que Unicef y el Comité de los Derechos del Niño nos acompañen en la elaboración de un protocolo vinculado con este tema.

Frente a estas alertas decidimos presentarnos para manifestar que no era la opinión de Unicef o del Comité de los Derechos del Niño, sino que se trata de un tema que estábamos siguiendo desde el Consejo. Es uno de los tantos asuntos que aborda el Consejo, que nos preocupan permanentemente.

Para contestar claramente a la pregunta del diputado Abdala quiero decirle que no fuimos consultados.

SEÑOR PRESIDENTE. Si me permiten, voy a plantear una pregunta relacionada con la evidencia empírica a la que hacía referencia la señora subsecretaria.

Me gustaría saber si la Comisión tiene información acerca del impacto que puede haber tenido la disposición que se adoptó creo por la Ley Nº 19.055, sobre el número de rapiñas cometidas con participación de inimputables. Esta disposición que merece tantas críticas, ¿tuvo o no el impacto positivo que se esperaba?

Recuerdo haber leído en la prensa expresiones de algún jerarca del Ministerio del Interior que decían que las disposiciones habían sido eficaces y sirvieron para lo que se habían sancionado. No tengo información precisa y este es el momento para abordar este tema.

SEÑOR CAVALLI (Eduardo). Quiero aclarar que enumeré una serie de situaciones injustas, pero son excepcionales. A pesar de que sean una, dos, tres o cuatro, son graves. Yo planteé casos que vinieron a nuestro Tribunal. Hemos tomado la precaución de pedir testimonios a la Justicia penal de adultos y tratamos de dar respuesta adecuada y proporciona a la infracción, tal como lo establece la Convención.

A partir de la nueva Ley Orgánica de la Fiscalía General de la Nación, y considerando que es un cuerpo único tal como lo establece la ley , que sus funcionarios son fiscales, secretarios y demás, me permito señalar que uno aspira a que esa nueva filosofía de proceso acusatorio elimine este tipo de situaciones, porque la

Fiscalía va a tener que acusar y pretender en el proceso si en un mismo hecho participaron adolescentes y adultos en forma proporcional. Ya no se daría esa situación. Lo que sucede es que prima aquello de la independencia del magistrado. En el caso del encubrimiento que yo les relataba estaban vendiendo estupefacientes en el callejón contiguo a la Facultad de Derecho el juez de primera instancia estaba enterado de que en el caso del adulto la Fiscalía no pidió procesamiento porque consideraba que no había incurrido en delito, pero la fiscal de adolescentes en ejercicio de su independencia, entendía que el adulto había cometido el ilícito. Su razonamiento fue: "Como yo soy independiente, pido contra el adolescente". A su vez, el juez hizo el mismo razonamiento: "Soy independiente, y para mí incurrió en encubrimiento".

El Estado uruguayo esto es el abecé del proceso acusatorio tiene que responder de manera proporcional en cada caso; no puede tener dos respuestas. Esperemos que el nuevo código elimine esa posibilidad. Es una de las ventajas de pasar toda la materia penal y que no existan resquicios del sistema de protección.

El chico estaba completamente desvinculado de su familia, se encontraba en situación de calle era uno de los tantos que dormía en el callejón y, además, le cayó el Estado para protegerlo; lo internamos un año para su protección. Entiendo que estas situaciones son excepcionales.

Lamentablemente, existen otros casos en los que las medidas cautelares y de privación de libertad son muy justificadas, porque se cometieron ilícitos muy violentos.

Si privamos a cualquier persona de su libertad pero, sobre todo, a un adolescente por su experiencia de vida se encuentra en completa desventaja con respecto al resto de los sujetos procesales y con los que estamos aquí y resulta que es inocente, como ha sucedido, se causará un daño gravísimo.

Los jueces tenemos el sentimiento de que debe ser espantoso privar de libertad a un inocente. Debe ser una de las peores cosas que le pueden pasar a un magistrado durante su carrera. Hollywood nos trae montones de ejemplos de presuntos homicidas espantosos que pagan la fianza y siguen en libertad hasta que llega la sentencia.

Lo importante que es lo que no se ha hecho en el país respecto a los adultos es que cuando se llega a la sentencia, está ejecutoriada, se siguieron todas las garantías, se confirma que es responsable y tiene que pagar con privación de libertad, efectivamente lo haga. Pero, como lo define el Código, debe ser al momento que quede ejecutoriada la sentencia, con todas las garantías. Si cualquiera de nosotros estuviera sospechado de cometer un ilícito y fuera preso siendo inocente, sería una situación muy difícil de sobrellevar. Para el Estado uruguayo es una bofetada.

SEÑOR PRESIDENTE. La situación a la que se refiere el doctor Cavalli tiene que ver con el fundamento probatorio en virtud del cual se dispone la medida cautelar. Si se dispone de abundante prueba, el margen de error se reduce. Por el contrario, si se adopta la medida cautelar con escasa prueba, el margen de error aumenta. Esto ha dado lugar a discrepancias que aún se mantienen, y que tendremos que analizar, con relación al nuevo Código del Proceso Penal, porque no está claro cómo se va a producir la prueba que habilitará al juez a adoptar una medida cautelar como, por ejemplo, disponer la prisión preventiva. En las primeras formulaciones del Código estaba claro, pero ha dejado de estarlo. Veremos aquí qué resolvemos cuando llegue el momento.

Me gustaría saber cómo ven esa cuestión, desde el punto de vista de la aplicación de las normas del proceso penal general a la materia que ustedes abordan. Hasta donde yo sé, y por la opinión que me he formado, hay un problema serio allí. Existe la posibilidad de que el ministerio público pida la adopción de medidas cautelares sin haber diligenciado frente al juez la semiplena prueba en la terminología constitucional que habilita su adopción.

SEÑOR CAVALLI (Eduardo). Estaba repasando el articulado porque es completamente novedoso. No era lo que se había manejado, porque el Senado introdujo una serie de modificaciones.

Me preocupa esa situación. Una vez que el ministerio público pida la formalización, ¿cuál es la calidad probatoria que se va a reclamar en la letra de la ley? Obviamente, después se verá la experiencia, la aplicación jurisprudencial del caso.

En Uruguay era muy difícil que un juez procesara con semiplena prueba. Se aguardaba hasta tener la plena prueba, y mientras no tuviera el convencimiento no procesaba. En los viejos juzgados de Misiones había un dicho que expresaba que para procesar siempre hay tiempo. Adoptar el procesamiento con prisión suponía el riesgo de procesar a un inocente.

Luego de una primera lectura no me queda muy claro cuál es la fuerza probatoria en la que se va a basar el ministerio público. Además, se va plantear que la instrucción se va a hacer esto no habría cambiado mucho dentro de la esfera del ministerio público, sin participación del tercero imparcial. Esa es la prueba que se hará valer para solicitar la adopción de la medida cautelar. Con ello, el Uruguay estaría abandonando un control jurisdiccional adecuado, como se ha hecho hasta ahora, a efectos de disponer la medida. O sea, se va a confiar o se tendrá que estar a la prueba que haya reunido el fiscal. Me preocupa mucho la situación de la defensa del adolescente. Si este es privado de libertad y la prueba viene de un lado solo, con muy escasas posibilidades de la defensa de ofrecer contraprueba en la audiencia en que se solicitan medidas cautelares, la situación podría llegar a complicarse en términos de justicia.

Hay otro tema que debe estar presente. A veces tenemos la duda de si el adolescente se hace responsable de las cosas que hizo un adulto. Más de una vez he leído y releído las cosas porque hay una suerte de fidelidad a bandas, que determinan que el adolescente pueda ser convencido de confesar o admitir algo simplemente para salvarle la urgencia al adulto involucrado con él.

Reitero que, en general, el adolescente delinque en compañía de otros pares, adolescentes, o de adultos, y que esta situación es difícil de asumir, sobre todo por la admisión del hecho por parte del adolescente, que a veces opera como una suerte de alivio a los operadores: "¡Ya lo admitió! Disponemos medidas cautelares". Pero el asunto es mucho más complejo.

Observo que para las situaciones graves se prevé una extensión máxima de seis meses y si son gravísimas, un año. La experiencia indica que todos estos procesos terminan antes; ojalá que sea así. Todavía me cuesta imaginar cómo será en la práctica y con qué agilidad se movilizará la fiscalía, cómo se dispondrán las audiencias. En la medida en que no exista aquello de que el adolescente es detenido y en cuarenta y ocho horas se lo enjuicia por lo tanto, en seguida comenzaría la medida cautelar , habrá plazos más amplios. Esto implicaría que la medida cautelar, en los hechos, se extendería más de lo que lo hace con el procedimiento actual.

En el proceso de adolescentes el CNA demostró algo, y yo fui muy defensor. Se decía que no iba a haber tiempo al convocar la audiencia final a los sesenta días.

Un proceso es una concatenación de actos que buscan una finalidad, y uno de los grandes dramas al menos desde mi humilde criterio sobre la Justicia uruguaya son los tiempos muertos en el proceso. A veces se decía que un informe técnico no podía estar en un plazo de veinte días este fue uno de los cuestionamientos del año 2004 y yo veía que el informe técnico consistía en una entrevista de una hora. Lo que estaba mal era que demoraba veinte días, cuando se podía hacer mucho antes.

Uruguay ha ido adoptando una serie de leyes que acortaron la estructura tradicional de cualquier juicio, por ejemplo los procesos laborales, donde está todo muy cronometrado.

Actualmente se discute públicamente la restitución internacional de niñas, niños y adolescentes o la situación internacional de menores, como se dice con la terminología de la Convención de La Haya.

Ese proyecto salió desde el Poder Judicial, concretamente desde la Corte; se creó una comisión en la que participé, y recuerdo que lo hicimos con un almanaque sobre la mesa, porque Uruguay tomar una decisión sobre una restitución en sesenta días. Es posible diseñar la estructura respetando los tiempos máximos. El acto procesal lo tengo que hacer en treinta días, pero si la ley me habilita a llegar a los seis meses, creo que la práctica nacional indica que se hará a último momento.

Yo estudié en el siglo pasado y ejercí con el viejo Código de Procedimiento Civil; recordarán que los jueces tenían ciento ochenta días para dictar una sentencia y, en ocasiones, lo hacían tarde, lo que ocasionaba un gran perjuicio. Es decir, no solo dictaban una sentencia tardía sino que, además, era nula. El doctor García Otero, presidente de la Suprema Corte de Justicia, decía que el juez que se toma ciento ochenta días y no

logra dictar la sentencia a tiempo es porque el día ciento setenta y nueve comenzó a elaborarla, porque no estuvo ciento ochenta días pensando en la resolución.

Esa enseñanza del doctor García Otero se aplica a todas estas cuestiones procesales. Obviamente, la Justicia precisa sus tiempos de maduración; me refiero a las cuarenta y ocho horas para una sentencia definitiva. A uno le preocuparía los procesos abreviados.

Recuerdo una anécdota del doctor Marabotto, a quien le dijeron en un país centroamericano que allí los homicidios se procesaban en cuarenta y ocho horas, como si fuera lo más fantástico, pero él pensaba que eso era lo más preocupante de todo.

Tiene que haber cierta racionalidad, pero se pueden acortar los plazos en forma categórica pensando en el sujeto más débil, que es el adolescente, que está rodeado en un mundo de adultos. Creo que poniendo el foco en el adolescente podemos abreviar los plazos de seis meses o de un año, tal como aquí se prevé.

En cuanto a la pregunta del señor presidente, en estos momentos no cuento con datos estadísticos, pero entiendo que el Ministerio del Interior, a través de sus servicios estadísticos, ha manifestado que hay una disminución de la delincuencia juvenil, concretamente del delito de rapiña. No sé si es fruto de la Ley N° 19.055 o de otra cosa, porque no hay estudios serios que lo determinen.

Recuerdo que cuando el doctor Javier Salsamendi fue presidente del INAU uno de los cometidos de dicho instituto era la reclusión de los adolescentes en conflicto con la ley penal hubo algo más de setecientos adolescentes privados de libertad. Se llegó a casi ochocientos; en aquel momento se hablaba de mil adolescentes privados de libertad. Actualmente, con la ley de 2013 recuerden que en el año 2012 fue el episodio de La Pasiva estamos en cuatrocientos cincuenta, y bajando.

Reitero que no sé si esto es fruto de la ley o de otras cosas. Inclusive, los juzgados de adolescentes tienen menos trabajo que antes; los turnos están mucho más aliviados.

Como la delincuencia es un fenómeno multicausal, en este momento no estoy en condiciones de responder.

SEÑOR LIJTENSTEIN (Sergio). El señor diputado Couto preguntó si lo relatado por el doctor Cavalli constituía más casos de generalidad o eran la regla.

En esto tenemos las hipótesis de cometer lo que llamamos error de tipo 1 y error de tipo 2, es decir, dejar libre a un culpable o encarcelar a un inocente. Históricamente, la justicia in dubio pro reo, ha preferido cometer el error de dejar libre a un culpable antes que arriesgarse a encarcelar a un inocente.

El mecanismo de las medidas cautelares, preceptivo, no deja margen a los operadores judiciales para aquilatar circunstancias como estas que, eventualmente, pueden ser excepcionales pero ameritan considerar su muy escasa posibilidad de ser catalogadas como gravísimas.

Acotar los márgenes estableciendo la preceptividad de la medida cautelar no permite un espacio para considerar estas excepciones.

En cuanto a la reducción de las rapiñas, me baso más en teoría que en mediciones efectivas. Sabemos que se ha reducido el número de menores privados de libertad y, por lo tanto, podríamos manejar la hipótesis de que ha sido por los efectos disuasorios, aunque sabemos que esto no sucede con los incrementos de pena ni son eficaces en la reducción del número de delitos. Definitivamente, eso no está basado en el hecho de que al mantener a mayor cantidad de adolescentes privados de libertad se evite la reincidencia. Las evaluaciones que se han hecho desde el Ministerio del Interior en los últimos tiempos indican que hubo una reducción en el número de rapiñas. Estadísticamente no alcanzaría con que se redujeran las rapiñas juveniles porque en el total de las rapiñas la participación de adolescentes es menor al 10%; creo que era del 7% la intervención de los menores en el total de las rapiñas denunciadas y llegaban al estrado judicial. El Ministerio del Interior evalúa que, dada esta problemática en el área metropolitana, hoy se está empezando a evidenciar los resultados de las acciones disuasorias policiales, concretamente el Programa de Alta Dedicación Operativa, PADO, más que las modificaciones punitivas desarrolladas desde el punto de vista legal.

SEÑOR PRESIDENTE. Aquí aparece una audiencia de control de acusación después de la acusación, la contestación y vencimiento del plazo , que no sé qué contenido tiene; no se dice en la norma y se ve que se parte de la base de que la indicación precisa del contenido de dicha audiencia estará en el Código del Proceso Penal. Como todavía no nos ha llegado el proyecto del Senado, en el que se introduce esta audiencia de control de acusación, no sabemos de qué se trata.

Quisiera saber si el doctor Cavalli tiene algún conocimiento al respecto.

SEÑOR CAVALLI (Eduardo). En la comisión interinstitucional se habló de esta audiencia de control, y refiere a una situación similar a la que se plantea en la audiencia preliminar del juicio civil, juicios no penales, es decir controlar qué prueba se va a diligenciar, si hay prueba ilícita, para después comenzar el juicio sin ningún tipo de trabas. Se trata del despacho saneador para después volcarnos al juicio con el diligenciamiento de pruebas, alegatos y sentencia. Creo que la finalidad de esa audiencia es esta, es decir, una vez presentada la demanda, reunir a las partes y eliminar cualquier problema que se pueda ocasionar para el normal desarrollo del juicio.

SEÑOR COUTO (Martín). La pregunta sobre los impactos y efectos de la privación de libertad como medida cautelar fue referida a la delegación.

Sumando los tiempos previstos en el procedimiento me refiero al literal E) del artículo 76 llegamos a ciento siete días. Nos explicaron que si los días son menos de treinta o quince, se cuentan solo los días hábiles, pero si es más de esa cantidad, se cuentan los días calendarios. Por lo tanto, si las cuarenta y ocho horas caen en días hábiles, podríamos llegar a ciento once días.

Estamos hablando de un procedimiento que podría durar ciento doce o ciento quince días como máximo.

Entonces, quisiera saber a cuántos días se podría reducir la prisión preventiva. Sé que esta pregunta es muy difícil de contestar porque quizás deberían participar todos los actores que inciden en el sistema judicial y que, muchas veces, tienen que ver con cuestiones administrativas y burocráticas. Para nosotros es importante conocer si ese procedimiento se puede reducir en el caso de los adolescentes.

¿Cuál sería el tiempo mínimo para realizar un proceso con todas las garantías para el adolescente? Es decir, me gustaría saber el mínimo de días que podrían dar las garantías del debido proceso.

SEÑOR CAVALLI (Eduardo). Luego de que se promulgó el Código del Niño y el Adolescente, en las jornadas de capacitación insistí mucho en que los criterios de conteo de los plazos procesales debían ceder ante el derecho sustantivo en juego. Como se convocaba a audiencia final a los treinta o sesenta días según lo que establece actualmente el CNA , yo insistía en que no podían contarse las ferias judiciales. Esto no está aclarado en la ley. Entonces, si un adolescente comete una infracción en diciembre o lo hace en febrero, le cambia sustancialmente la suerte en cuanto al tiempo de privación de libertad. La práctica demuestra que esos plazos se toman como días corridos, pero estaría muy bien que aclararlo.

En cuanto al plazo total, pienso que ciento veinte días es un plazo bastante razonable. En un proceso penal no nos estaríamos excediendo mucho con respecto a lo que hoy sucede. Creo que ese es un plazo bastante razonable, si es que son ciento veinte días.

Mi preocupación se centra en el inciso final del literal E) del artículo 76 que se modifica, que establece que los procesos "no podrán exceder de seis meses para los casos de infracciones graves y un año cuando se responsabilice al adolescente por una infracción gravísima". Aquí hay como una válvula de escape que se estaría dando al operador para que, por ejemplo ante una rapiña, se tome un año para terminarlo. Esa era mi preocupación.

SEÑORA VERNAZZA (Lucía). Los efectos de las medidas cautelares no son necesariamente distintos. El problema es que cuando alguien está privado de libertad como medida cautelar se supone que todavía es inocente; no podemos asumir que es culpable y, por lo tanto, no podemos desarrollar un plan individual de atención para lograr la resocialización que busca el sistema.

Hoy, la privación de libertad se da en esas condiciones: con muy poco espacio para adoptar medidas educativas, pero además, no se puede armar un plan de intervención sobre alguien que todavía no se

demostró que es culpable.

Los datos del Poder Judicial hoy están mostrando que los procesos penales adolescentes duran alrededor de noventa días; muy poquitos exceden ese plazo. Esa información está disponible en la División Estadística del Poder Judicial.

SEÑORA SUBSECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL. Quiero complementar el planteo del señor diputado Couto y del presidente en relación a la incidencia o no de la pena de un año vinculada con el descenso de la rapiña. Creo que para hacer una evaluación global, tendríamos que mirar no solamente la ley porque concomitantemente con ella se desplegaron una serie de acciones vinculadas con el trabajo hacia los adolescentes que creo es lo que debemos hacer; es lo preventivo , que todavía no tienen suficiente evaluación. Uno de los programas que se crearon en esa época es Jóvenes en Red, que trabaja en los diferentes barrios de Montevideo con jóvenes en el terreno, en el territorio, abordando la inserción en el sistema educativo y en el mundo del trabajo. Otro programa, en acuerdo con el Ministerio del Interior, es el mal llamado de las comisarías, que tiene que ver con personas que tienen anotaciones; nosotros buscamos trabajar con ellos para que se inserten en el sistema educativo.

Doy estos dos ejemplos para decir que, simultáneamente con la ley, se buscó el abordaje de los adolescentes desde otro lugar. Este problema es multicausal y por ello debemos mirar todos los aspectos en conjunto. Por este motivo ponemos el acento en primera infancia, infancia y adolescencia, y en el trabajo en el territorio cuerpo a cuerpo, podríamos decir con familias, con jóvenes y también con primera infancia, como un elemento sustantivo vinculado con lo que pensamos debe ser el desarrollo de nuestra niñez y nuestra adolescencia.

SEÑOR PRESIDENTE. Agradecemos a nuestros visitantes la información brindada. Ni qué hablar que estamos abiertos a las eventuales propuestas que deseen hacer por escrito a fin de que la comisión las tenga en cuenta a la hora de hacer su trabajo. Nosotros seguiremos deliberando sobre el tema.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Darcy). Los invitados ya hicieron referencia a los plazos con que contamos por lo que, sin ánimo de apurar a nadie, si tienen algún material que puedan acercar, les solicitamos que lo hagan a la brevedad porque los plazos corren y las resoluciones se tomarán en estos días.

SEÑORA SUBSECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL. Anoche, la presidenta del Inisa, Gabriela Fulco, nos informó que prácticamente estaba pronta la propuesta que se estaba elaborando.

Muchas gracias por habernos recibido.

(Se retira de Sala la delegación del Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y del Adolescente)

SEÑOR PRESIDENTE. De acuerdo con un planteo formulado informalmente por el señor diputado Darcy de los Santos, postergamos la consideración del asunto hasta la semana próxima.

Se pasa a considerar el segundo punto del orden del día: "Día del Trabajador Portuario. (Se declara el 21 de julio de cada año)".

SEÑOR ABDALA (Pablo). Nosotros recibimos a los promotores del proyecto adelanto que estoy dispuesto a votarlo a favor en todos sus términos , pero no sé si hemos recabado la opinión del Centro de Navegación, que abarca el conjunto de operadores portuarios y de agentes marítimos. Este es un proyecto que no alcanzaría exclusivamente a los funcionarios públicos de la Administración Nacional de Puertos, sino también al sector privado de una actividad de naturaleza muy especial, que no se detiene en los 365 días del año.

Independientemente de cómo votemos finalmente con esto no estoy preconstituyendo ni dando señales con relación a actitud de tipo alguno , me parece que quedaría mejor vestido el expediente, y es una instancia que habría que cumplir, pedir una opinión al Centro de Navegación antes de votar definitivamente. Hago propuesta en ese sentido.

SEÑOR UMPIÉRREZ (Javier). No me opongo al planteo que hace el señor diputado Abdala, pero el artículo 2º, expresa: "[…] para todos los trabajadores que desempeñan actividades en los puertos de la República, sin importar la naturaleza del empleador ni el régimen laboral aplicable", o sea que son privados y públicos.

(Diálogos)

——En alguna parte de su alocución, la diputada redactora del proyecto habló de feriado laborable pago, por lo que quedamos en hacer las consultas: no sería llevable la palabra "laborable", por el hecho de que trabajan los 365 días, las 24 horas esto lo planteó algún abogado laboralista ; en definitiva, las actividades no se pueden detener, las porteras tienen que estar abiertas, tienen que estar las balanzas, etcétera.

La propuesta era modificar la redacción, pero estaríamos dispuestos a votar la redacción tal como vino; sin embargo, ante el planteo del señor diputado Abdala, se podría recibir al organismo que plantea.

SEÑOR PRESIDENTE. Cuando comparecieron aquí la señora diputada Barreiro autora del proyecto y el señor vicepresidente de la ANP, señor Domínguez, nos dijeron que lo que ahora se pretende establecer por ley ya estaba acordado entre empresarios y trabajadores a través de un convenio colectivo, de manera que no es una innovación sustancial, sino una formalización de algo que en la práctica ya existe, por acuerdo entre las partes.

De cualquier manera, no está de más que cumplamos con la solicitud del señor diputado Abdala. Me pregunto si a ese efecto, él considera suficiente que consultemos por nota al Centro de Navegación para abreviar el trámite.

SEÑOR ABDALA (Pablo). No tengo inconveniente.

SEÑOR PRESIDENTE. En consecuencia, vamos a proceder así y postergamos la consideración del tema para el momento en que tengamos la respuesta a la consulta que habremos de formular.

Se levanta la reunión.